

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 111

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de enero de 2022.

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Eloy Álvarez De la Cruz, actuando en nombre y representación de **Mariela Yorett Rivera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. 412 de 27 de julio de 2020**, emitida por la **Lotería Nacional de Beneficencia**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la actora refiere como normas vulneradas los **artículos 34, 155 (numeral 1) y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general; el requisito de motivación de los actos administrativos que afectan derechos subjetivos; y, la definición de acto administrativo, que no es más que la declaración emitida o acuerdo de

voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo. El acto administrativo debe formarse respetando sus elementos esenciales, como la competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite. (Cfr. fojas 4–7 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. 412 de 27 de julio de 2020**, emitida por la Lotería Nacional de Beneficencia, mediante la cual se destituyó a **Mariela Yorett Rivera** del cargo de Secretaria General, que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue objeto del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la **Resolución No. 2020-64 de 5 de agosto de 2020**, que desestimó ese medio de impugnación; decisión que le fue notificada a la accionante el 10 de agosto de 2020, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 10-14 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 9 de octubre de 2020, **Mariela Yorett Rivera**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como resultado de ello ordene a la institución que la

reintegre al cargo que ocupaba en la Secretaría General de la Lotería Nacional de Beneficencia; y se le paguen los salarios dejados de percibir desde el momento de su destitución hasta la fecha de su restitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora señala que su mandante fue nombrada en la entidad demandada como Secretaria General con carácter permanente en un cargo de libre nombramiento y remoción. Agrega que mediante la Resolución No. 412 de 27 de julio de 2020, acusada de ilegal, la Directora General la destituyó por supuestamente incurrir en faltas disciplinarias; sin embargo, ese acto no fue debidamente motivado, ni hace referencia a los hechos y fundamentos de derecho para aplicar tal medida (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Que una vez notificado el acto impugnado, la accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, no obstante, la institución sin considerar que tal medio de impugnación se concede en el efecto suspensivo, la conminó a devolver su carné de funcionaria, las llaves de su Despacho ordenándole desalojarlo y de entregar las llaves del vehículo asignado a ella (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Ahora bien, frente a los argumentos expuestos por la demandante, este Despacho advierte que, al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, **somos de la opinión que la Resolución No. 412 de 27 de julio de 2020, y su acto confirmatorio se dictaron conforme a Derecho**, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento, según pasamos a explicar.

La destitución de la señora **Mariela Yorett Rivera** tiene como origen el informe 2020(20-04)94 de 17 de julio de 2020 de medida disciplinaria por "alterar la prestación del servicio" tal como se desprende del acto objeto de reparo; de la Resolución No. 2020-64 de 5 de agosto de 2020, confirmatorio de aquella; y del informe de conducta de la entidad demandada (Cfr. fojas 8, 10 y 26 del expediente judicial).

Indica la entidad acusada que la investigación en contra de la actora surgió como consecuencia del informe de conducta presentado por la Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia por la posible comisión de una falta administrativa, de los

hechos suscitados el 25 de junio de 2020, en su despacho, por violaciones al reglamento interno institucional (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

El informe de conducta hace alusión a que mediante resolución motivada de 3 de julio de 2020, la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Lotería Nacional de Beneficencia dispuso abrir una investigación disciplinaria contra **Mariela Yorett Rivera**, de la cual fue debidamente notificada el 13 de julio de 2020, y quien presentó sus descargos en tiempo oportuno el día 15 de julio de ese mismo año, aceptando su mal actuar y ofreciendo disculpas a todos los servidores que se sintieron ofendidos (Cfr. fojas 11 y 26 del expediente judicial).

Se observa también en el Informe No. 2020(20-04)94 de 17 de julio de 2020 suscrito por la Jefa Institucional de Recursos Humanos de la entidad demandada un resumen detallado de los hechos que dieron lugar a la apertura de la investigación solicitada por la Directora General en contra de la Secretaria General **Mariela Yorett Rivera**, "que arroja como resultado que la actitud efusiva y de irrespeto en el Despacho Superior por parte de la servidora pública **Alteró la prestación del servicio de acuerdo a las funciones que le han sido confiadas**, ya que al intentar conversar con su superior jerárquico bajo esa condición logro (sic) alterar la prestación de los servicios o la ejecución de las labores y tareas que desarrollaban por parte del personal del Despacho Superior, como las que debían ser atendidas en su despacho, ya que como se ha podido ver la señora Yorett de manera insistente quería conversar con su superior jerárquico sin importarle donde (sic) tenía que ir a buscarla y aun sabiendo que se encontraba atendiendo temas institucionales en otras áreas, por lo que se considera que debe ser sancionada con una medida disciplinaria de Destitución, según lo establecido en el artículo 102, falta de máxima gravedad, numeral 6, del Reglamento Interno para la Administración de Recursos Humanos de la Lotería Nacional de Beneficencia." (Cfr. fojas 11 y 27 del expediente judicial).

Se indica en el Informe de conducta que en el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, en su artículo 145 (numeral 6) señala que se prohíbe a los servidores "Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la prestación del

servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo” (Cfr. fojas 11 y 27 del expediente judicial).

Hace alusión también al contenido del artículo 147 de dicha excerta legal, el cual establece que todo servidor público está sujeto al régimen disciplinario establecido en la Ley y en los reglamentos especiales; de igual manera cita los artículos 158, 159 y 160, normas que establecen que la destitución solo puede ser aplicada por la autoridad nominadora; que se debe recurrir a dicha sanción cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario o de los recursos de orientación y capacitación, siendo también causal de destitución la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en la violación de los derechos o en las prohibiciones contempladas en la Ley; y que el alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo, son conductas que admiten destitución directa (Cfr. fojas 11, 12, 27 y 28 del expediente judicial).

La misma institución recalca que “todo servidor público debe ceñirse a los principios morales y normas éticas como base para tener una buena orientación para el mejor desempeño de sus funciones, de esta manera, lograr atender los deberes que se encuentran consagrados en el Reglamento Interno, teniendo esto como referencia para no interferir o alterar las políticas de la institución” (cfr. fojas 12 y 28 del expediente judicial).

Indica además la autoridad acusada que en cuanto a la supuesta falta de motivación del acto impugnado, que ha dejado en indefensión a la actora, la misma “fue debidamente notificada del proceso administrativo por faltas disciplinarias donde se respetaron sus derechos constitucionales con arreglo al debido proceso. La impetrada tiene pleno conocimiento de las faltas que dieron sustento a la decisión adoptada por la autoridad nominadora y se establece claramente dentro de la resolución impugnada las disposiciones legales que guardan relación con el proceso disciplinario instaurado en su contra...” (Cfr. fojas 12 y 28 del expediente judicial).

Continúa señalando que “la conducta desplegada por la señora **Mariela Yorett Rivera** constituye una falta de máxima gravedad al crear un ambiente de inseguridad con

todo el personal del despacho superior por temas no relacionados con las tareas al ejercicio de su cargo y que no sólo dieron lugar a que se alterara o retardara el trámite, sino a una serie de amenazas hacia la Directora General.” (Cfr. fojas 12 y 28 del expediente judicial)

Aunado a ello, manifiesta la entidad demandada que no existe constancia en el expediente de personal que indicara que la servidora pública era de carrera administrativa o estuviese amparada con alguna ley especial, por lo que revela que aquellos servidores que no hayan ingresado a la Carrera Administrativa por medio de los mecanismos de ingreso previstos en la Ley, no tienen estabilidad en sus cargos, y por tanto pueden ser destituidos sin necesidad que la autoridad nominadora instruya un proceso administrativo para comprobar la comisión de alguna falta que justifique la destitución (Cfr. fojas 12, 13 y 29 del expediente judicial).

Además, hace referencia a que la señora **Mariela Yorett Rivera** es una servidora pública de libre nombramiento y remoción, y su designación está fundamentado en la confianza de sus superiores, por lo que la pérdida de ésta tendría como consecuencia la remoción del puesto que ocupa, tal como lo dispone el artículo 52 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, y que de conformidad al artículo vigésimo cuarto, numeral 4, del Decreto de Gabinete No. 224 de 16 de julio de 1969, el Director General es el representante legal de la Lotería Nacional de Beneficencia, por lo tanto, puede nombrar, trasladar, y destituir a los empleados de la institución, entre otras facultades (Cfr. fojas 13 y 29 del expediente judicial).

Manifiesta la demandada que a la actora se le ha respetado el debido proceso conforme a la norma vigente y la recurrente hizo uso efectivo de sus garantías procesales, con lo que se aseguraría la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales (Cfr. fojas 13 y 30 del expediente judicial).

Lo expuesto con anterioridad, resulta ser la motivación por la cual la Lotería Nacional de Beneficencia tomó la decisión de destituir a la señora **Mariela Yorett Rivera**, y tal como se indicó en líneas superiores, medida contenida en la Resolución No. 412 de 27 de julio de 2020, acusada de ilegal, y confirmada por la Resolución No. 2020-64 de 5 de agosto de 2020 (Cfr. fojas 8 y 10 del expediente judicial).

En virtud de ello, la autoridad acusada no incurrió en ninguna violación al contenido del artículo 34 de la Ley 38 de 2000, toda vez que, la resolución objeto de análisis se emitió con arreglo al debido proceso, dándose el fiel cumplimiento a la normativa jurídica de motivar el acto administrativo; por lo que el acto en estudio y su confirmatorio son lo suficientemente claros para determinar las razones por las cuales se destituyó a la señora **Mariela Yorett Rivera**.

Además, se encontró claramente establecido el fundamento de derecho que dio pie a la decisión de la entidad acusada para sancionar a la actora con la destitución del cargo de Secretaria General de la Lotería Nacional de Beneficencia, entre los que podemos mencionar los artículos 92 (numerales 1, 2, 4, 8), 95 (numeral 6) y 102 del Reglamento Interno de la Lotería Nacional de Beneficencia; los artículos 144, 145, 158, 159 y 160 (numeral 6) del Texto Único de la Ley 9 de 25 de junio de 1994 y el artículo 170 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997 (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Aunado a ello, tal como lo indica el Informe de conducta, el cargo de **Mariela Yorett Rivera** era de libre nombramiento y remoción y su designación está fundamentado en la confianza de sus superiores, por lo que al perderse dicha confianza la consecuencia era la remoción del puesto.

Lo anteriormente expuesto tiene su sustento en las normas siguientes:

- **Artículo vigésimo cuarto (numeral 4) del Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969**, que establece:

“Artículo Vigésimocuarto. El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

1...

**4.** Nombrar, trasladar y **destituir a los empleados de la Institución**, determinar sus funciones, imponerles sanciones y concederles vacaciones y licencias.

...” (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial) (Lo destacado es nuestro).

- **Artículo 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994** ‘Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa’:

‘**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos a la luz del siguiente glosario:

...  
Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan de personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de la función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan’.

...” (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, se observa que, tanto en el acto acusado de ilegal, así como en el confirmatorio, se estableció que **Mariela Yorett Rivera**, aun cuando era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, con cargo de confianza y que no contaba con estabilidad en el puesto que ejercía en la Lotería Nacional de Beneficencia, su destitución se basó en el proceso disciplinario llevado en su contra por los hechos ocurridos el 25 de junio de 2020, en las oficinas del Despacho Superior, que fueron considerados como una falta administrativa grave, violentando así los artículos 92 (numerales 1, 2, 4, 8), 95 (numeral 6) y 102 del Reglamento Interno de la Lotería Nacional de Beneficencia; y los artículos 144, 145, 158, 159 y 160 (numeral 6) del Texto Único de la Ley 9 de 25 de junio de 1994; y el artículo 170 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997; (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Por lo que esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso en estudio **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en la resolución acusada, y su acto confirmatorio, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la remoción o destitución de la ahora demandante fue el resultado de un proceso disciplinario llevado en su contra en la cual, la servidora público tuvo la oportunidad procesal de defensa y la interposición de los recursos legales establecidos en el Ley 38 de 2000.**

Ahora bien, en cuanto al reclamo que hace la recurrente en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho reitera que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Mariela Yorett Rivera**, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un

requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No. 412 de 27 de julio de 2020**, emitida por la Lotería Nacional de Beneficencia, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VII. Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 699452020